

Права національних меншин в Україні: національне законодавство та міжнародно-правові стандарти

М. АНТОНОВИЧ

доцент кафедри загальноправових наук

(Національний університет «Києво-Могилянська академія»)

Проблема національних меншин є дуже актуальною для України, на території якої проживають, за переписом 2001 р., 130 національностей. Українці становлять 77,8%, росіяни — 17,3%. Далі йдуть білоруси (0,6%), молдаване (0,5%), кримські татари (0,5), болгары (0,4%), угорці, румуни та поляки (по 0,3%), євреї (0,2%) та ін., що є незаперечним свідченням важливості правового регулювання становища національних меншин в Україні, яке здійснюється як національним законодавством, так і тими міжнародно-правовими актами, що були належним чином ратифіковані Верховною Радою України і введені в систему національного законодавства. Окремі аспекти співвідношення таких норм розглядалися як українськими (Н.Беліцер, В.Нікітук, М.Товт та ін.), так і зарубіжними (В.Боурінг, Т.Кузьо, Р.Якемчук та ін.) науковцями [1]. Метою даної статті є аналіз українського законодавства щодо прав національних меншин у світлі міжнародно-правових стандартів, передбачених міжнародними актами щодо прав національних меншин.

Права національних меншин за законодавством України. Правове регулювання становища національних меншин в Україні має дві особливості: 1) законодавство України не встановлює жодних критеріїв для визначення національних меншин, за винятком виявлення почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою; 2) титульна українська нація, яка за результатами перепису становить майже 78%, у декількох регіонах України за мовною ознакою фактично є меншістю, а отже також потребує захисту.

Статус України як, з одного боку, національної держави, а з іншого, — багатонаціональної, полікультурної, був закріплений в Конституції України 1996 р., де в Преамбулі дається визначення Українського народу як громадян України всіх національностей, тобто в основі такого визначення української політичної нації є як елементи громадянської нації, так і етнічної [2].

Традиції уважного ставлення до прав національних меншин в Україні мають глибоке коріння — починаючи від доби УНР. III Універсал Української Центральної Ради проголошував поряд з іншими правами і свободами, можливість уживання місцевих мов у зносинах з усіма установами» [3]. Російському, єврейському, польському та іншим народам в Україні надавалась національно-персональна автономія для забезпечення їм права і свободи самоврядування в справах їхнього національного життя [3]. В IV Універсалі Української Центральної Ради проголошувалося: «В самостійній Українській Народній Республіці нації користуватимуться правом національно-персональної автономії, признаним за ними законом 9-го січня» [4]. Йдеться про Закон Української Центральної Ради «Про національно-персональну автономію» від 9 січня 1918 р., який надавав кожній з націй, що населяли Україну, «право в межах Української Народної Республіки на національно-персональну автономію: тобто право на самостійне владштування свого національного життя, що здійснюється через органи Національного Союзу...» [5]. Жодна європейська держава не мала на той час такого закону. Перший товариш секретаря з Єврейських справ у розширеному Генеральному Секретаріаті Моше Зильберфарб порівнював цей закон з діяннями Великої Французької революції. В той час як остання проголошувала права людини, український закон проголошував права націй [6].

Однак коли Україна ввійшла до складу Радянського Союзу, ці великі здобутки української нації щодо дружніх відносин з усіма меншинами в Україні замовчувались і акцентувались ідеї єврейських погромів в Україні, бандерівської загрози, національної нетерпимості для дескриптації ідеї українського націоналізму. «Факти, однак, свідчать, що український національно-визвольний рух ніколи не пропонував досягти своїх цілей за рахунок чи всупереч неукраїнському населенню країни» [7]. Твердження про те, що українська національна ідея не спра-

цювала, звучали вже в роки незалежної України, однак фактично нічого не робилось, щоб ця ідея почала працювати.

Після проголошення 24 серпня 1991 р. незалежності України 1 листопада 1991 р. було прийнято Декларацію прав національностей України [8]. Першим законодавчим актом незалежної України у сфері міжетнічних взаємин був Закон «Про громадянство» 1991 р., який передбачав «нульовий варіант» щодо набуття громадянства України — кожен мешканець України автоматично отримав право на громадянство України [9]. Закон України «Про національні меншини в Україні» 1992 р. [10] імплементував норми міжнародно-правових актів з прав національних меншин, а в дечому випередив і перевершив їх. Закон визначає національні меншини як групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою (ст. 3), а отже — не встановлюються жодні критерії визначення меншин на кшталт розміру, тривалості проживання на території України тощо. Держава гарантує всім національним меншинам права на національну культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій тощо (ст. 6). Однак, як зазначає М.Буроменський, закон не дає визначення такої національно-культурної автономії, а також не визначає процедуру та умови її створення [11].

Права національних меншин закріплені також у Конституції України в ст. 10 (мовні права української нації, корінних народів та національних меншин в Україні), ст. 11 (національно-культурні проблеми української нації, корінних народів і національних меншин України), ст. 53 (право національних меншин на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства).

Ст. 11 Конституції України визначає і закріплює ставлення України як держави до вирішення національно-культурних і мовних проблем і на рівні загальних засад вирішує два питання. По-перше, конституційно визначає характер та основний зміст політики держави щодо української нації, яка за чисельністю є основою українського народу. Конституційно закріплено два основних напрями політики держави — сприяння «консолідації та розвитку української нації» як загальному напрямку практичної політики та сприяння розвитку «історичної свідомості, традицій і культури» української нації [12]. По-друге, у ст. 11 конституційно ви-

значаються також характер та мета політики держави щодо корінних народів і національних меншин. Йдеться про сприяння з боку держави розвитку їх «етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності».

Задекларувавши в Конституції забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України, Конституція гарантує також вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин. У рішенні Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень ст. 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України зазначено, що поряд з державною мовою при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України [13].

Попри певну прогресивність законодавства щодо прав національних меншин в Україні, його недоліком є декларативність, відсутність механізмів реалізації задекларованих прав. Наприклад, ст. 14 Закону України «Про національні меншини в Україні» встановлює, що національні громадські об'єднання мають право висувати своїх кандидатів у депутати на виборах органів державної влади відповідно до Конституції України, законів про вибори народних депутатів України і депутатів місцевих рад народних депутатів. Однак у законах про вибори цього права національних громадських об'єднань не передбачено, і жодна національна меншина не може звернутися до суду чи до самої законодавчої влади з цього приводу [14]. Законодавство України критикують за недостатні гарантії політичного представництва національних меншин. Однак, як засвідчили парламентські вибори 2001 р., політичні партії, сформовані за національним принципом, не мали підтримки виборців.

Відповідність українського законодавства міжнародним актам з прав національних меншин. У грудні 1997 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин» 1995 р. Відповідно до ст. 14 цієї Конвенції було взято зобов'язання забезпечити особам, які належать до національних меншин, у районах, де вони традиційно або у значній кількості проживають, належні умови навчатися мові своєї мен-

шини або навчатися цією мовою [15]. Україна ввела таку норму в національне законодавство, про що згадувалось вище. Як зазначається у звіті Уряду України, поданого 2 листопада 1999 р., відповідно до ст. 25 Рамкової конвенції [16], згідно з даними Українського комітету статистики у 1998-1999 роках в Україні було 21 246 загальноосвітніх шкіл, серед яких 16 032 — школи з українською мовою навчання, 2561 — з російською, 108 — з румунською, 18 — з молдавською, 65 — з угорською, 6 — з кримсько-татарською, 3 — з польською мовами навчання. Крім того, було 2469 «змішаних» шкіл з двома мовами навчання, серед яких 2394 — українсько-російські, 28 — українсько-угорські тощо [17].

24 грудня 1999 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» (надалі — Хартія), підписану від імені України 2 травня 1996 р. в м.Страсбурзі. Ратифікувавши цей міжнародно-правовий акт, Україна взяла на себе серйозні зобов'язання щодо мов національних меншин, які проживають на її території, зокрема, до мов таких національностей: росіян, євреїв, білорусів, молдован, румунів, кримських татар, болгар, поляків, угорців, греків, німців, гагаузів, словаків щодо застосування положень Європейської хартії залежно від чисельності осіб, які до них належать і постійно компактно проживають у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому п. 4 аналізованого Закону передбачає, що при застосуванні положень п. 2 ст. 7 Хартії (що торкається спеціальних заходів на користь регіональних мов чи мов меншин) заходи, спрямовані на утвердження державної мови, її розвиток і функціонування в усіх сферах суспільного життя на всій території України, не вважаються такими, що перешкоджають чи створюють загрозу збереженню або розвитку російської мови та мов інших національних меншин [18].

Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» від 12 липня 2000 р. зазначений Закон було визнано таким, що не відповідає Конституції України, оскільки його було підписано і офіційно оприлюднено з порушенням положень ст. 94 Конституції України, а саме відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про міжнародні договори України» від 1993 р., яка визнана Конституційним Судом неконституційною.

У жовтні 2002 р. Президент Л.Кучма повторно вніс питання про ратифікацію Європейсь-

кої хартії регіональних мов або мов меншин [19] на розгляд Верховної Ради України. Заперечуючи професору Т.Кузьо, який стверджує, що існують побоювання опозиції щодо того, що ратифікація Хартії сприятиме в першу чергу поширенню російської мови, професор В.Кулик вважає, що націонал-демократи не заперечують проти ратифікації Хартії і, як і попереднього разу, намагаються, щоб при ратифікації Хартії мовам національних меншин, і в першу чергу російській мові, не були надані права, які б могли перешкодити поширенню використання української мови [20]. Експерти Ради Європи постійно підкреслюють, що Хартія захищає всі мови і чим більшою є етнічна група, тим більші зобов'язання держави щодо захисту її мови. Але, як зазначає Т.Кузьо, хоч на семінарі Ради Європи, організованому 18-19 жовтня 2002 р., і було заявлено, що українська мова також виграє від Хартії, це малоймовірно. Хартія стосується тільки неукраїнських етнічних груп. Рада Європи і ОБСЄ не застосовують права національних меншин та мовні права до титульної нації [21]. Очевидно, що Рада Європи та ОБСЄ застосовують подвійні стандарти щодо своїх членів. Так, презюмується, що західні демократії не потребують втручання в їхні етнічні проблеми на відміну від східноєвропейських держав. Законодавство Великої Британії, Греції, Іспанії, Німеччини, Туреччини, Франції взагалі не містить поняття «національні меншини», а їхні етнічні конфлікти визначаються терміном «тероризм». В цілому на 2001 р. Хартія була ратифікована тільки 15 державами — членами Ради Європи. Франція відмовилась ратифікувати Хартію, оскільки вона суперечить її Конституції, яка гарантує індивідуальні права незалежно від етнічної належності, мови чи релігії.

Отже, Україна має давні традиції щодо забезпечення прав національних меншин, починаючи з доби УНР. Законодавство незалежної Української держави імплементувало норми міжнародно-правових актів щодо прав національних меншин, а в дечому випередило і перевершило їх.

У цілому відповідаючи міжнародно-правовим актам у цій сфері законодавство України часом залишається декларативним. Україна взяла на себе серйозні зобов'язання щодо гарантій мовних прав національних меншин, їх політичного представництва, але не завжди може забезпечити ці права. Разом з тим не зрозумілим залишається тиск Ради Європи, ОБСЄ на молоді незалежні держави саме у сфері гарантій мовних прав національних меншин, для забезпечення яких потрібні чималі фінансові витрати, які не можуть собі дозволити навіть «зрілі» європейські демократії.

Використана література:

1. Див.: Б е л і ц е р Н. Сучасні уявлення про право націй на самовизначення у контексті політичного майбутнього посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи // Права людини в Україні: Інформ.-аналіт. бюлетень Укр.-Амер. бюро захисту прав людини. — К.-Х., 1994. — Вип. 10. — С. 40-49; Б е л і ц е р Н., Б о д р у к О. Крым как регион потенциального конфликта / Этнические и региональные конфликты в Евразии: в 3 кн.: Кн. 2. Россия, Украина, Белоруссия / Общая ред. А.Зверев, Б.Коппитерс, Д.Тренин. — М.: Изд-во «Весь мир», 1997. — С. 83-113; Н і к і т ю к В. Межі здійснення прав етнонаціональних меншин // Політика і час. — 1997. — № 7. — С. 63-66; Т о в т М.М. Реалізація прав національних меншин в Україні / Україна: Права людини в перехідний період / Під ред. В.І.Євінтова. — К.: Сфера, 2001. — С. 170-184; Т о в т М. Міжнародно-правовий захист національних меншин в Україні та система контролю Ради Європи // Право України. — 2001. — № 7. — С. 28-31; Я к е м ч у к Р. Міжнародний захист меншин // Політика і час. — 1997. — № 9. — С. 37-46; № 10. — С. 27-36; A n t o n o v y c h M. The Rights of National Minorities in Ukraine: An Introduction / Minority Rights in the New Europe / Ed. by P.Cumper & S. Wheatley. — The Hague, London, Boston: Kluwer Law International, 1999. — P. 251-257; B o w r i n g W. New nations and National Minorities: Ukraine and the Question of Citizenship // Ibid. — P. 233-250; K u z i o T. Parliament to Mull Ratification of Minority-Language Charter // UKL # 193, <http://www.rferl.org>.
2. See: N a s t y c h A. Nation Building and Minority Rights in Ukraine: Master's Thesis. — Budapest, 2000-2001. — P 17.
3. III Універсал Української Центральної Ради / Історія українського конституціоналізму (в документах): Міжнародний юридичний форум. — Гута-Синьогора, 1996. — С. 20.
4. IV Універсал Української Центральної Ради / Т а м с а м о. — С. 23.
5. Закон Української Центральної Ради про національно-персональну автономію / Національні відносини в Україні у XX ст. — К.: Наук. думка, 1994. — С. 71.
6. Див.: Г у н ч а к Т. Симон Петлюра та євреї. — К.: Либідь, 1993. — С. 8.
7. М а л и н о в с к а я Е. Предупреждение межнациональных конфликтов — цель и средство государственного строительства на Украине: законодательная база и административная практика / Этнические и региональные конфликты в Евразии. В к а з. п р а ц я. — С. 115.
8. Декларація прав національностей України. 1 лист. 1991 р. // Національні відносини в Україні у XX ст.: Збірник документів і матеріалів. — К.: Наук. думка, 1994. — С. 474-475.
9. Закон України «Про громадянство» 1991 року // ВВР. — 1991. — № 50. — Нт. 701 (втратив чинність на підставі Закону № 2235-III від 18.01.2001).
10. Закон України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 р. // ВВР. — 1992. — № 36. — Ст. 529.
11. В у г о м е n s k y M. Is It Possible to Implement the Law «On National Minorities» in Ukraine? // Human Rights in Ukraine. — 1994. — № 6. — P. 38.
12. Коментар до Конституції України. — 2-е вид., випр. і доп. — К.: Ін-т законодавства ВРУ, 1998. — С. 44-45.
13. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України // Право України. — 2000. — № 1. — С. 140.
14. Б е к і р о в Н. Виступ на семінарі Верховної Ради України та Ради Європи / Законодавчий захист прав людини. Матеріали семінару 11.06.1999. — К., 1999. — С. 82-84.
15. Рамкова конвенція про захист національних меншин та пояснювальна доповідь / Права людини в документах Ради Європи. Книга друга. — Українсько-американське бюро захисту прав людини. — К., 1996. — С. 175-202.
16. Такий звіт подається протягом одного року після набуття чинності для учасника Конвенції Генеральному секретарю Ради Європи і повинен включати повну інформацію про законодавчі та інші заходи, вжиті для втілення принципів, викладених у даній Рамковій Конвенції.
17. Report submitted by Ukraine pursuant to Article 25, Para. 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Received on 2 November 1999).
18. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин від 1992 р.» // Голос України. — 1999. — № 244. — 30 груд. — С. 3.
19. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин від 5 листопада 1992 г. / Права людини в документах Ради Європи. Книга друга. — Українсько-американське бюро захисту прав людини. — К., 1996. — С. 203-219.
20. K u l y k V. Comments on Taras Kuzio «Parliament to Mull Ratification of Minority-Language Charter» // UKL # 194.
21. K u z i o T. Parliament to Mull Ratification of Minority-Language Charter // RFE/RL Poland, Belarus, and Ukraine Report, reproduced in 2003 UKL # 193.

Рекомендовано до друку юридичним факультетом Національного університету «Києво-Могилянська академія».